ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN - POLONIA
VOL. XLVII SECTIO G 2000

Zakład Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami

BEATA JEŻYŃSKA

Nabywanie przez gminę własności nieruchomości gruntowych w drodze działalności gospodarczej oraz czynności prawnych

Acquisition by the gmina (commune) of a title of landed property through economic activity or legal transactions

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Postanowienia art. 44 pkt 4 i 5 Ustawy o samorządzie gminnym [1] stwierdzają, że gmina może nabywać własność nieruchomości w ramach prowadzonej działalności gospodarczej oraz w drodze czynności prawnych. Tym samym, ustawodawca ujął działalność gospodarczą oraz czynności prawne jako odrębne źródła nabycia przez gminy prawa własności nieruchomości gruntowych. Sformułowanie takie budzi szereg wątpliwości.

Z istoty gminy jako osoby prawnej wynika, iż jest ona powołana do prowadzenia działalności gospodarczej oraz dokonywania czynności prawnych. Zgodnie z utrwalonymi poglądami, zakres zdolności prawnej osoby prawnej nie podlega w zasadzie żadnym ograniczeniom. Jednakże z uwagi na to, że gmina jest podmiotem własności publicznej, powołanym wyłącznie do realizacji zadań mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, rozważyć wypada, czy okoliczności te wpływają na treść dokonywanych przez nią czynności prawnych oraz działalność gospodarczą gminy, wskutek czego dochodzi do nabycia własności.

[1] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1996, nr 58, poz. 261 ze zm. – tytuł zmieniony na mocy art. 10 pkt 1 Ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz. U. nr 182, poz. 1126 z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1999 r.

NABYWANIE WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI W DRODZE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

W piśmiennictwie i orzecznictwie działalność gospodarcza gminy dotychczas ujmowana była przede wszystkim w aspekcie ekonomicznym, pozwalającym na jej zdefiniowanie oraz określenie cech charakterystycznych. Poza przedmiotem rozważań zostawały natomiast zagadnienia cywilnoprawne takiej działalności, w tym przede wszystkim ustalenie, czy dla nabycia własności nieruchomości istotne jest, iż następuje w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, czy też w drodze czynności cywilnoprawnej gminy, a także – czy cechy charakterystyczne działalności gospodarczej determinowane kryterium interesu i użyteczności publicznej modyfikują czynność prawną, wskutek której dochodzi do nabycia własności nieruchomości przez gminę. Mimo iż działalność gospodarcza nie kształtuje istoty podmiotu własności publicznej, to jednak stanowi nieodłączny element jego funkcjonowania. Dlatego też, w kontekście nabywania tą drogą prawa własności, szerszych rozważań wymagają zagadnienia: podstaw normatywnych działalności gospodarczej, zakresu jej dopuszczalności oraz cech szczególnych odróżniających działalność gospodarczą gminy w odniesieniu do działalności innych podmiotów prawa.

Zasadnicze znaczenie wśród podstaw normatywnych działalności gospodarczej gminy mają postanowienia konstytucji oraz ustaw samorządowych. Konstytucja RP z 1997 r.[2] zagadnienia kształtujące podstawy ustroju gospodarczego kraju reguluje w art. 20–22. W odniesieniu do gminy ustawa zasadnicza nie wypowiada się wprost, stanowiąc generalnie w art. 166 w związku z art. 7, iż gmina realizuje zadania publiczne służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Jednakże, jeszcze na tle uprzednio obowiązującej regulacji art. 6 Konstytucji z 1952 r.[3], pojawiły się w literaturze rozbieżne koncepcje, które bądź uznawały funkcję legitymacyjną tego przepisu dla swobodnej działalności podmiotów własności publicznej, a zatem i gminy[4] oraz przeciwne, które uznawały powołany przepis za normę skierowaną przede wszystkim do osób fizycznych prowadzących w różnych formach działalność gospodarczą[5]. W kwe-

[2] Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

[3] Konstytucja Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz. U. 1976 nr 7, poz. 36. Art. 6 w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 3 i 4 Ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej, Dz. U. nr 75, poz. 444.

[4] Tak m.in. A. Walaszek-Pyzioł: *Swoboda działalności gospodarczej,* Kraków 1994, s. 22; C. Kosikowski: *Wolność gospodarcza w prawie polskim,* Warszawa 1995, s.33–34; Z. Leoński: [w:] Z. Leoński, Z. Niewiadomski, M. Waligórski: *Ustawa o działalności gospodarczej z komentarzem,* Warszawa–Poznań 1992, s. 12.

[5] Tak m.in. A. Wasilewski: *Działalność gospodarcza gmin a funkcje i zadania gmin,* „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 11–12, s. 131; S. Biernat: Glosa do orzeczenia TK z 13 września 1990 r., sygn. akt U 4/90, „Państwo i Prawo" 1991, nr 6, s. 110–111; J. Grabowski: *Prawne granice wolności gospodarczej,* [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska,* Katowice 1992, s. 64 i n.

stii tej wypowiadał się także kilkakrotnie Trybunał Konstytucyjny, który ostatecznie stanął na stanowisku, że przepis Konstytucji stanowi co do zasady gwarancję gospodarczej wolności obywateli, a tym samym nie może być uznany za wyłączną podstawę legitymującą gminę do prowadzenia działalności gospodarczej[6]. Tym samym gmina może prowadzić taką działalność na podstawie ustaw samorządowych, które określają zadania gmin oraz decydują o formach ich realizacji[7].

W pierwotnym brzmieniu Ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca dopuścił swobodną działalność gospodarczą gmin. Stan ten istniał jednak stosunkowo krótko i uległ diametralnej zmianie na mocy Ustawy z 6 listopada 1992 r., zmieniającej Ustawę o samorządzie gminnym (wówczas terytorialnym), wskutek czego zezwolono wprawdzie gminie na prowadzenie działalności gospodarczej, ale jednocześnie zawężono jej zakres do sfery użyteczności publicznej. Kolejna gruntowna zmiana dokonana została na mocy Ustawy o gospodarce komunalnej[8]. Zgodnie z jej postanowieniami, w przypadkach wskazanych w art. 10 ust. 1–3 przywrócono dopuszczalność działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej.

Na gruncie postanowień ustaw regulujących funkcjonowanie gminy brak jest legalnej definicji pojęcia działalności gospodarczej. Nie określa jej także art. 9 Ustawy o samorządzie gminnym. Ostatecznie ukształtowana została ona przez orzecznictwo[9]. Z jego treści wynika, że pojęcie działalności gospodarczej przeniesione zostało na grunt przepisów prawa z ekonomii, przy czym za najpełniejszą definicję działalności gospodarczej uznano art. 2 ust. 1 Ustawy o działalności gospodarczej[10], określając ją jako działalność wytwórczą, budowlaną, handlową i usługową. Do najistotniejszych cech takiej aktywności zaliczono ich wykonywanie przez podmioty gospodarcze na własny rachunek i w celach zarobkowych. Orzecznictwo wyróżniło także dalsze jej specyficzne właściwości polegające na: profesjonalnym i stałym jej prowadzeniu, uczestniczeniu w obrocie, powtarzalności podejmowanych działań oraz podporządkowaniu regułom opłacalności i zysku. W myśl takiego sformułowania, Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 9 marca 1993 r. III CZP 156/92

[6] Por. orzeczenia TK: z 12 lutego 1991 r., sygn. akt K 6/90, OTK 1991, poz. 1, s. 22; z 9 kwietnia 1991 r., sygn. akt U 9/90, OTK 1991, poz. 9, s. 147; z 26 października 1993 r., sygn. akt U 15/92, OTK 1993, poz. 36, s. 346.

[7] Zob. m.in. – S. Dudzik: *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Wyd. Zakamycze, Kraków 1998, s. 80–92 oraz powołana tam literatura.

[8] Art. 24 Ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997, nr 9, poz. 43; z mocą obowiązującą od 19 lutego 1997 r.

[9] Por. uchwałę SN z 6 sierpnia 1996 r. III CZP 84/96, OSN 1996, nr 11, poz. 150 oraz orzeczenie NSA z 27 września 1990 r., SA/Wr 952/90, OSP 1990, nr 5, poz. 130; zob. też uchwałę siedmiu sędziów SN z 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSN 1992, nr 2, poz. 17; uchwałę siedmiu sędziów SN z 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91, OSN 1992, nr 5, poz. 65.

[10] Ustawa z 23 grudnia 1988 r., Dz. U. nr 41, poz. 324 ze zm.

podjął próbę delimitacji działalności gospodarczej gminy od innych sfer jej aktywności, uwzględniając, iż podstawą do prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę stanowią przepisy prawa przedmiotowego, określające zadania samorządu terytorialnego oraz formy ich realizacji. U podstaw bowiem każdej działalności gospodarczej gminy leży zawsze konkretna norma prawna, uprawniająca i jednocześnie zobowiązująca ten podmiot do podjęcia działania ze względu na interes publiczny[11]. Uprawnienia gminy w tym zakresie wiążą się bezpośrednio z treścią przepisów Ustawy o samorządzie gminnym, które dopuszczają możliwość prowadzenia działalności gospodarczej i zezwalają na tworzenie przez nią jednostek organizacyjnych właściwych dla prowadzenia takiej działalności oraz z postanowieniami Ustawy o gospodarce komunalnej, określającej formy i zakres takiej działalności. Jednocześnie działalności tej wyznaczone zostały wyraźne granice, sprowadzające się do tego, iż nawet wtedy, gdy gmina działa w formach przewidzianych dla podmiotów prawa prywatnego, to jako utworzona z mocy prawa wspólnota mieszkańców danego terytorium nie ma żadnych „prywatnych" interesów. Gmina nie działa bowiem w interesie własnym, ale zawsze w interesie publicznym[12].

W świetle powyższego, kategorie „interesu publicznego" oraz „użyteczności publicznej", jako zasadnicze kryteria działalności gminy, nabierają szczególnego znaczenia. Pełnią bowiem funkcję legitymacyjną działalności gospodarczej gminy, a jednocześnie są podstawowym kryterium jej oceny.

Pojęcie „interesu publicznego" nie zostało jak dotychczas jednoznacznie zdefiniowane. W piśmiennictwie prezentowane są rozbieżne stanowiska. Część doktryny uznaje, iż nie jest to pojęcie prawne, lecz konstrukcja o charakterze politycznym, niekiedy tylko przenoszona przez ustawodawcę do systemu stosowania prawa[13]. Dominujące wydaje się jednak stanowisko przeciwne, uznające interes publiczny za kategorię normatywną, mającą walor klauzuli generalnej, wyznaczającej ogólny kierunek oceny działań podejmowanych w ramach takich celów, a zarazem ich nieprzekraczalne granice. Dla działalności gospodarczej gminy wyznacznikiem treści interesu publicznego są potrzeby i wymogi danej społeczności lokalnej. Tak też stanowią przepisy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego[14], który nakazuje samorządowi terytorialnemu realizować swe zadania w interesie mieszkańców danego terytorium. Przyjęcie takiej interpretacji ma istotne znaczenie dla rozstrzygania zagadnień związanych ze wskazaniem zadań wiążących gminę, w wypadku konfliktu

---

[11] Por. S. Dudzik: *op. cit.*, s. 80 i n.

[12] Por. uchwałę SN z 4 kwietnia 1993 r., III AZP 35/92, OSNCP 1993, nr 8, poz. 156 oraz uchwałę TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93, OTK 1994, cz. II, poz. 46.

[13] Tak m.in. J. Łętowski: *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 15; I. Skrzydło-Niżnik: *Z problematyki prawnej ochrony interesów gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 1993, nr 1–2, s. 73–74.

[14] Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607.

interesów. Szeroko rozumiany interes publiczny nie zawsze bowiem jest tożsamy z lokalnym interesem publicznym. W tych wypadkach obowiązkiem gminy jest realizacja celów lokalnych, nie zaś generalnych, do realizacji których powołane jest państwo. Uznanie przez ustawodawcę odrębności interesu lokalnego stanowi podstawę ustawowo zagwarantowanej gminie samodzielności[15]. Interes lokalny stanowi nadto dla gminy podstawowy wyznacznik jej działań w zakresie dozwolonej działalności gospodarczej o charakterze komercyjnym, gdyż nie zawsze interes samej gminy, jako osoby prawnej jest tożsamy z lokalnym interesem publicznym, który musi realizować.

Pojęcie „użyteczności publicznej" ściśle wiąże się z działalnością gospodarczą gmin[16]. Do niego odwoływały się wprost kolejne wersje art. 9 ust. 2 Ustawy samorządowej. Przepisy ustaw samorządowych nie definiowały pojęcia zadań użyteczności publicznej, aż do chwili wejścia w życie Ustawy o gospodarce komunalnej, która dokonała nowelizacji art. 9 Ustawy samorządowej, dodając w szczególności dwa nowe ustępy do tego przepisu. Z dodanego ust. 3 powołanego przepisu wynika, że zadania „o charakterze użyteczności publicznej" mieszczą się wśród szerokiej kategorii zadań gminy. Natomiast ust. 4 tego przepisu zawiera sprecyzowanie zadań użyteczności publicznej. Zgodnie z jego treścią zadaniami tymi są „zadania własne gmin określone w art. 7 ust. 1 Ustawy samorządowej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych". Do definicji tej nawiązuje też art. 1 ust. 2 Ustawy o gospodarce komunalnej, która choć poszerzyła ustawowo określony zakres działalności gospodarczej gmin, to jednak nie statuuje pełnej swobody gospodarczej. Zezwala jedynie w drodze wyjątku na tworzenie oraz przystępowanie do spółek kapitałowych, których działalność miałaby charakter komercyjny. W kontekście korzystania z własności nieruchomości w ramach własnej działalności gospodarczej, szczególnego znaczenia nabiera tu ust. 2 art. 9 Ustawy samorządowej, umożliwiający wniesienie własności nieruchomości do spółki kapitałowej jako wkładu rzeczowego. Takie rozwiązanie stanowi istotny prawny instrument umożliwiający racjonalne wykorzystanie majątku własnego, w tym przede wszystkim własności nieruchomości.

---

[15] Tak m.in. M. Wyrzykowski: *Interes lokalny jako kategoria prawna*, [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, pod red. M. Kuleszy, t. 3, Warszawa 1984, s. 190; idem: *Jeszcze o mechanizmach reprezentacji interesu lokalnego*, [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarzej*, pod red. M. Kuleszy, Warszawa 1983, t. 4, s. 328.

[16] W piśmiennictwie podejmowane są próby jednoznacznego zdefiniowania pojęcia użyteczności publicznej, m.in.: A. Agopszowicz: *Działalność gospodarcza gmin*, cz. I, „Wspólnota" 1993, nr 8, s. 12; T. Rabska: *Zakaz działalności gospodarczej*, „Wspólnota" 1993, nr 21, s. 3; C. Rudzka-Lorentz: *Majątkowe i finansowe podstawy działania samorządu terytorialnego*, Warszawa 1993, s. 11.

Na gruncie zaprezentowanych uwag co do znaczenia i charakteru terminów „interesu publicznego" i „użyteczności publicznej" w sferze działalności gospodarczej, otwarta pozostaje kwestia, czy mają one wpływ na treść czynności prawnej, wskutek której dochodzi do przeniesienia prawa własności na rzecz gminy. Mimo pojawiających się tu pewnych niejasności wydaje się, iż można zasadnie stwierdzić, że ani kryterium interesu publicznego, ani też użyteczności publicznej nie może być uznane za element przedmiotowo istotny treści czynności prawnej przenoszącej własność nieruchomści. Przeniesienie prawa do nieruchomości w ramach obrotu gospodarczego, z uwagi na jego cywilnoprawny charakter, dokonywane jest bowiem z reguły w drodze jednej z czynności regulowanych przepisami prawa cywilnego – przede wszystkim w formie umowy sprzedaży. Treść tej ostatniej, jak też innych czynności przenoszących własność nieruchomości o charakterze cywilnoprawnym, została zaś już utrwalona tak w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie. Zasady takie jak interes czy użyteczność publiczna, choć mają walor ogólny i nadrzędny dla sfery gospodarczej aktywności podmiotu prawa, nie stanowią jednak podstawy do modyfikowania elementów przedmiotowo istotnych przeniesienia własności. Odmienna interpretacja funkcji kryteriów działalności gminy prowadziłaby do bardzo poważnego osłabienia zasady pewości obrotu gospodarczego, umożliwiając podważenie zawartych umów niemal w każdym przypadku. Zauważyć jednakże trzeba, iż w pewnych wypadkach – z uwagi na fakt, iż gmina nie ma interesów własnych, a jedynie swoich mieszkańców – przekroczenie generalnej reguły interesu publicznego przy nabyciu własności gminy może być przesłanką żądania stwierdzenia nieważności umowy, jako czynności sprzecznej z zasadami współżycia społecznego (art. 189 k.p.c.)[17].

Naruszenie kryterium interesu publicznego może mieć także znaczenie przy badaniu zgodności działalności gminy na gruncie Ustawy z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym[18] oraz Ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zapobieganiu i zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[19]. Gmina na mocy odrębnych przepisów objęła własność (mienie) znacznej wartości, co pozwala jej realizować szerokie i różnorodne zadania. To zaś tworzy realne zagrożenie nie tylko ze względu na nieuczciwą konkurencję, ale też zmonopolizowanie pewnych sfer działalności gospodarczej. Dlatego do działalności publicznej gminy, o której mowa w art. 7 ust. 1 Ustawy samorządowej, mogą znaleźć zastosowanie

[17] Przykładowo: przy nabyciu przez gminę własności nieruchomości w celu jej sprzedaży spekulacyjnej, jeżeli gmina nabywa własność nieruchomości, a następnie dokonuje zmiany jej wartości – przez zmianę przeznaczenia w planach zagospodarowania przestrzennego – i powtórnie sprzedaje, osiągając niewspółmierne względem kosztów nabycia korzyści.

[18] Dz. U. 1995, nr 80, poz. 405 ze zm., zwana dalej ustawą antymonopolową.

[19] Dz U. nr 74, poz. 211 ze zm.

przepisy powołanych ustaw[20]. Gmina będzie tu traktowana jak każdy inny podmiot gospodarczy. Kryterium interesu publicznego wyznacza w tym ujęciu granice dozwolonej działalności gminy, jako jednego z wielu konkurencyjnych podmiotów podlegających kontroli antymonopolowej. Postanowienia art. 8 ust. 2 Ustawy antymonopolowej stanowią, iż umowy zawarte z naruszeniem przepisów art. 4, 5 i 7, a zatem będące przejawem niedozwolonej praktyki monopolistycznej, są z mocy prawa w całości lub w odpowiedniej części nieważne. Przepis ten znajduje w pełni zastosowanie także do nabycia przez gminę prawa własności nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej ustalającej warunki niezgodne z zasadami określonymi w ustawie antymonopolowej. Umowa tak zawarta będzie nieważna *ex tunc*. Nie może zatem wywrzeć żadnych skutków prawnych, a strony muszą sobie zwrócić to, co świadczyły na podstawie takiej umowy. Omawiany art. 8 ust. 2 powołanej ustawy jest przepisem prawa cywilnego (materialnego), a przewidziana w nim sankcja nieważności ma charakter cywilnoprawny. Sankcji tej nie mogą zatem egzekwować organy właściwe w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Takie rozstrzygnięcie należy do sądu cywilnego – sądu powszechnego; bądź w trybie art. 189 k.p.c. – gdy strona mająca w tym interes prawny domagać się będzie od sądu ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, bądź w sposób pośredni – gdy okoliczności dotyczące nieważności ujawnią się w toku postępowania na tle innych roszczeń wynikających z takiej umowy. Z uwagi na to, że nieważność umowy powstaje z mocy prawa oraz istnieje *ex tunc*, rozstrzygnięcie sądu cywilnego w tym przedmiocie ma charakter deklaratywny.

Konkludując wypada uznać, że choć u podstaw każdej działalności gminy, jako szczególnej korporacji, musi leżeć konkretny interes publiczny realizowany zgodnie z potrzebami danej wspólnoty terytorialnej, w ostatecznym rozrachunku nie decyduje on o treści czynności prawnej przenoszącej własność nieruchomości. Omówione kryteria interesu publicznego oraz użyteczności publicznej działalności gospodarczej gminy mają charakter reguły ogólnej, wyznaczającej obowiązujący kierunek oceny wszelkich działań gminy. Powodują, że wszystkie podmioty uczestniczące w gospodarowaniu własnością gminy mają obowiązek respektowania szczególnych zasad i celów, do realizacji których została ona przeznaczona – w tym także gospodarczych. W sposób istotny determinują także wewnętrzne relacje między gminą jako podmiotem praw a organami nadzoru nad działalnością gminy. Działania sprzeczne z tak ukształtowanym interesem publicznym mogą uzasadniać wszczęcie postępowania przez organy nadzoru nad działalnością gminy, w myśl postanowień rozdziału 10 Ustawy samo-

[20] Por. wyroki Sądu Antymonopolowego z 23 kwietnia 1992 r., XVII Amr 7/92, niepubl.; z 12 października 1994 r., XVII Amr 27/94, niepubl.; z 23 kwietnia 1994 r., XVII Amr 54/93, „Wokanda" 1994, nr 9 oraz uchwałę SN z 18 listopada 1994; III CZP 147/94, OSP 1995, nr 9, poz. 195 z glosą W. Radeckiego.

rządowej oraz przepisów szczególnych. Ponadto, naruszenie kryteriów interesu czy użyteczności publicznej przez osoby wykonujące prawo własności gminy w ramach działalności gospodarczej gminy może spowodować ich odpowiedzialność służbową, dyscyplinarną, a nawet majątkową. Natomiast nie wpływa na ważność i skuteczność nabycia przez gminę własności nieruchomości w ramach prowadzonej przez nią działalności gospodarczej.

Kolejną cechą charakterystyczną dla wszelkiej działalności gospodarczej jest „zysk", który jako kategoria ekonomiczna oznacza nadwyżkę wpływów nad wydatkami w działalności gospodarczej. W tym rozumieniu stanowi on podstawę każdej działalności o charakterze gospodarczym[21]. Dla podmiotów prywatnych cel w postaci osiągnięcia zysku ma charakter niejako nadrzędny, gdyż w myśl reguł ekonomii są mu podporządkowane wszelkie inne. Natomiast w stosunku do gmin, element zysku jako zasadnicze kryterium prowadzenia działalności gospodarczej został poważnie osłabiony. Pierwszeństwo ma bowiem realizacja określonego celu publicznego, na rzecz którego następuje podporządkowanie celu zarobkowego. Nie oznacza to jednak, iż w działaniach gospodarczych gmina nie musi uwzględniać zasad rachunku ekonomicznego. Przeciwnie, jest ona zobligowana do jak najefektywniejszego wykorzystania poszczególnych składników mienia własnego. Jednakże spodziewany zysk nie może być wyłączną przesłanką decyzji gminy o podjęciu czy kontynuacji danej formy działalności, nawet komercyjnej, w zakresie ustalonym art. 10 Ustawy u gospodarce komunalnej. Wiodąca pozostaje w tym względzie kategoria potrzeb społecznych. Brak dochodowości prowadzonej przez gminę działalności gospodarczej stanowi jej cechę specyficzną, determinowaną publicznym charakterem praw majątkowych uzyskanych przez gminę. Dla nabycia przez gminę własności nieruchomości w drodze działalności gospodarczej, ograniczenie możliwości uzyskania zysku nie ma większego znaczenia. Kategoria zysku wykracza bowiem poza sferę prawa cywilnego, w którym pojawiają się terminy: cena lub wartość rzeczy oraz ekwiwalentność czynności prawnej. Zasada ekwiwalentności sprowadza się do ustalenia opłacalności dokonywanej czynności prawnej. Wobec jej subiektywnego ujęcia, odrywającego się od wartości nieruchomości będącej przedmiotem przeniesienia własności, cena ustalana jest przez strony zgodnie z ich wolą. To strony ostatecznie decydują, czy transakcja jest dla nich opłacalna, czy nie. Wobec tego, nawet ustalenie ceny nieekwiwalentnej nie może decydować o ważności umowy. Przy dokonywaniu czynności przeniesienia własności cena nie podlega też badaniu pod względem zgodności z wartością nieruchomości, a jedynie co do samego jej ustalenia jako składnika przedmiotowo istotnego odpłatnej czynności prawnej. Dopiero wówczas, gdy można dowodzić wad oświadczenia woli – zwłaszcza pozorności, podstępu czy wyzysku – cena

[21] Por. uchwały składu siedmiu sędziów SN: z 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSN 1992, nr 2, poz. 7 oraz z 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91, OSN 1992, nr 5, poz. 65.

i w rezultacie także osiągany w ten sposób ewentualny zysk mogą decydować o ważności lub skuteczności czynności.

Kolejne zagadnienie, jakie należy podnieść, to forma prowadzonej działalności gospodarczej, w wyniku której może dojść do nabycia własności nieruchomości przez gminę. Określenie dozwolonych form działalności gospodarczej gminy[22] ma z punktu widzenia podmiotu dokonującego nabycia własności istotne znaczenie. Przesądza bowiem o tym, że gmina jako samodzielny podmiot prawa może w ogóle nabywać własność w drodze działalności gospodarczej. Zagadnienia stąd wynikające były przedmiotem licznych wypowiedzi w piśmiennictwie[23] oraz rozstrzygnięć orzecznictwa. Sąd Najwyższy[24] podkreślał, iż semantyczna warstwa pojęcia działalności gospodarczej zawarta w dyspozycji normy prawnej[25] wyraźnie wskazuje na jej dynamiczny charakter, zakładając aktywność podmiotu prowadzącego działalność. Dlatego też – w ocenie Sądu Najwyższego – działalność gospodarcza gminy powinna być wykonywana przez utworzone w tym celu odpowiednie podmioty. Stanowisko to zostało w pełni potwierdzone po wejściu w życie Ustawy o gospodarce komunalnej, która sprecyzowała dopuszczalne formy takiej działalności. Mimo występujących w piśmiennictwie różnic, odnośnie do form prawnych prowadzonej działalności gospodarczej, zgodnie przyjmuje się, iż gmina prowadzić może taką działalność zarówno przez komunalne osoby prawne, jak i przez swoje jednostki organizacyjne, zakłady lub specjalnie powołane w tym celu odrębne podmioty gospodarcze. Powierzenie do realizacji określonych celów gospodarczych nie prowadzi do przeniesienia obowiązków wynikających z zadań własnych gminy. Stanowi jedynie dozwolony wybór formy ich realizacji.

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA A CZYNNOŚCI CYWILNOPRAWNE GMINY

Z uwagi na szczególny charakter i funkcje działalności gminy w ramach obrotu gospodarczego, można postawić pytanie, czy wszelkie dokonywane czynności cywilnoprawne gminy wymagają oceny przez pryzmat jej działalności gospodarczej. Jak już wcześniej wspomniano, podstawową formą działania w zakresie prowadzonej przez gminę działalności gospodarczej są formy

[22] Nie ulega bowiem wątpliwości, że w celu stałego i zawodowego uczestniczenia przez gminy w obrocie gospodarczym konieczne jest utworzenie specjalnych jednostek organizacyjnych – „przedsiębiorstw" w rozumieniu art. 55¹ k.c.

[23] Por. m.in. C. Banasiński: *Uwagi do poselskiego projektu ustawy o działalności gospodarczej gminy*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 4, s. 44 i n.

[24] Por. orzeczenie SN z 10 stycznia 1992 r., III CZP 140/91, OSNCP 1993, nr 6, poz. 109 oraz w uchwałach składu siedmiu sędziów SN: z 14 marca 1995, III CZP 6/95, nr 11, poz. 226 oraz z 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSNCP 1992, nr 2, poz. 17.

[25] Ustawa z 23 grudnia 1988 r., Dz. U. nr 41, poz. 325 ze zm.

właściwe prawu cywilnemu. Podobieństwa, istniejące między zakresem działalności gospodarczej gminy mieszczącej się wśród różnorodnych czynności związanych z wykorzystaniem własności gminy, powodują, że ich delimitacja może w praktyce budzić kontrowersje. Obowiązujące rozwiązania ustawowe nie dają w tym względzie łatwych rozwiązań, zaś w literaturze problem ten podnoszony jest niezmiernie rzadko.

Obrót gospodarczy określany jest jako wyspecjalizowana część obrotu cywilnoprawnego[26]. To zaś z zasady łączy się ze stosowaniem instrumentów właściwych prawu cywilnemu (prywatnemu). Jednakże w odniesieniu do gminy – dla której działalność gospodarcza stanowi kwalifikowaną postać działań związanych z korzystaniem z przysługujących jej uprawnień do majątku własnego, których celem jest zaspokajanie potrzeb publicznych – przepisy ustalające zasady i formy ich realizacji mogą jednak wykraczać poza zakres regulacji cywilnoprawnej. Wydaje się, że zasadnicze kryterium rozróżnienia działalności gospodarczej od czynności cywilnoprawnych stanowią omówione już cechy charakterystyczne takiej działalności, tj. stałe i profesjonalne wykonywanie na własny rachunek i w celach zarobkowych określonych działań, determinowanych lokalnym interesem publicznym oraz prowadzenie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55^1 k.c. W związku z tak sformułowanym zakresem działalności gospodarczej, nie mieszczą się w nim wszelkie te działania, które polegają na używaniu rzeczy lub korzystaniu z prawa (*ius utendi fruendi*) i które nie wiążą się z czerpaniem pożytków naturalnych lub cywilnych, a wskutek tego nie prowadzą do uczestniczenia gminy w obrocie. Charakteru działalności gospodarczej nie będą również miały wszelkie formy udostępniania własności (mienia) gminy osobom trzecim do używania, które nie mają charakteru odpłatnego. W tym ujęciu traci bowiem znaczenie motyw zysku, podobnie jak w odniesieniu do czynności rozporządzających prawem własności. Wiele z nich – np. zbycie prawa własności, oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem, dzierżawę – ma bowiem charakter okazjonalny, jednostkowy, nie zaś profesjonalny i powtarzalny, jak tego wymagają zasady działalności gospodarczej. W efekcie czynności cywilnoprawnych dochodzi bowiem do czasowego lub całkowitego wyzbycia się danego prawa z majątku własnego gminy, bez jednoczesnego zastąpienia go innym składnikiem majątkowym, niezbędnym do ponownego zaistnienia w obrocie gospodarczym. Ponadto, z uwagi na to, że pojęcie działalności gospodarczej stanowi pewną ukierunkowaną i celową aktywność, w jej zakresie nie mieszczą się także zachowania mniej aktywne gminy, jak np. samo czerpanie pożytków cywilnych z rzeczy, pożytków z prawa oraz z dochodów, które rzeczy lub prawa przynoszą.

[26] Tak SN w uchwale składu siedmiu sędziów z 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91, nr 11–12, poz. 235; zob. też C. Żuławska: *Co to jest prawo gospodarcze?*, RPEiS 1993, nr 1, s. 39; K. Kurczulak: *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1994, s. 17 i n.

Nie jest również działalnością gospodarczą gra giełdowa, lokowanie pieniędzy w banku, pobieranie odsetek czy pobieranie czynszu. Także zarząd majątkiem nie mieści się w tym pojęciu[27].

Z powyższego wynika, że między korzystaniem z rzeczy oraz praw a działalnością gospodarczą – mimo braku rozłączności obu tych pojęć – istnieje możliwość ich rozróżnienia. W wypadku działalności gospodarczej mamy bowiem zawsze do czynienia z działalnością kwalifikowaną, charakteryzującą się szczególnymi cechami, mieszczącą w sobie jedynie tylko pewne przypadki zaliczane do *iuis utendi fruendi*[28].

W kontekście nabywania własności przez gminę dokonane rozróżnienie wydaje się nie mieć jednak większego znaczenia. Bez względu bowiem na to, czy przeniesienie własności nieruchomości dokonywane jest w drodze czynności cywilnoprawnej, czy też w drodze takiej czynności będącej przejawem działalności gospodarczej, jej treść pozostaje niezmieniona. Ani dla notariusza sporządzającego akt notarialny, ani też dla sądu prowadzącego księgę wieczystą danej nieruchomości nie jest istotne, czy przeniesienie własności następuje w drodze czynności cywilnoprawnej, czy w ramach działalności gospodarczej stanowiącej wyspecjalizowaną część obrotu cywilnoprawnego. Rozróżnienie to nie wpływa bowiem na treść czynności, wskutek której gmina nabywa własność nieruchomości. Nie stanowi też przesłanki ważności czy skuteczności takich czynności, o których przesądzają przepisy regulujące poszczególne czynności oraz zasady ogólne dotycząc wad oświadczeń woli.

Nabywanie własności nieruchomości w drodze czynności cywilnoprawnych wynika z samej istoty gminy jako osoby prawnej. Zdolność prawna oraz zdolność do czynności prawnej osób prawnych nie jest w zasadzie ograniczona – chyba że co innego wynika z przepisu szczególnego. Ustawodawca, uchylając postanowienia art. 36 k.c., zniósł instytucję specjalnej zdolności prawnej osób prawnych, zgodnie z którą zdolność prawna osoby prawnej poza przepisami ustawy była dodatkowo wyznaczana przez statut oraz zadania, do wykonania których podmiot ten był powołany[29]. Tym samym, nie można już skutecznie zarzucić, że określona czynność prawna dokonana przez osobę prawną – także przeniesienie własności nieruchomości w drodze czynności cywilnoprawnych – jest wyłączona z zakresu zdolności prawnej osoby prawnej jako niezwiązana z zakresem jej zadań, a zatem dotknięta wadą skutkującą jej nieważnością.

---

[27] Tak przede wszystkim NSA, por.: wyrok z 25 października 1995 r., II SA 1059/94, „Wokanda" 1996, nr 2, s. 40–42; wyrok z 2 marca 1992 r., II SA 1433/93, „Monitor Podatkowy" 1995, nr 2, s. 55.

[28] Por. S. Dudzik: *op. cit.*, s. 127–136.

[29] Ustawą z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz o zmianie innych ustaw, Dz. U. nr 55, poz. 321, art. 1 pkt 5. Zob. też E. Łętowska: *Podstawy prawa cywilnego*, Warszawa 1994, s. 78–79.

Reasumując, nabywanie własności nieruchomości przez gminę w drodze czynności prawnych nie budzi większych wątpliwości. Gmina jako podmiot wyposażony w osobowość prawną może w granicach określonych prawem i wynikającym z przyznanej zdolności prawnej dokonywać wszelkich czynności prawnych – w tym także tych, wskutek których następuje przeniesienie własności nieruchomości. Znana i powszechnie akceptowana jest treść takich czynności. Nie budzą także wątpliwości przesłanki ważności czy skuteczności takich umów oraz wymagana prawem forma ich dokonania. Z uwag dotyczących nabycia własności w drodze działalności gospodarczej wynika ponadto, że – mimo szczególnych funkcji gminy oraz ukształtowanych ogólnych kryterów oceny jej aktywności, sprowadzających się do realizacji interesu publicznego – dla czynności prawnej nabycia własności nie wynikają stąd żadne konsekwencje. Przeniesienie własności następuje w drodze czynności prawnej, dla której elementy przedmiotowo istotne oraz przesłanki ważności i skuteczności określają przepisy prawa cywilnego odnoszące się do danej czynności prawnej. W tym kontekście, zgodnie z art. 2 ust. 3 w związku z art. 45 Ustawy samorządowej, gmina korzysta z przyznanej jej i zagwarantowanej samodzielności. Nie przeczy to jednak ogólnej zasadzie, iż przy decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, w tym przede wszystkim nieruchomości, gmina jest determinowana publicznymi celami działalności oraz koniecznością zaspokajania bieżących potrzeb lokalnej społeczności. Kategorie „lokalnego interesu publicznego" oraz „użyteczności publicznej" stanowią tu bowiem kryterium oceny działalność tak samej gminy, jak i innych osób, podmiotów lub organizacji, które realizują zadania gminy oraz wykonują w jej imieniu uprawnienia właścicielskie. I choć kategorie te nie wpływają na treść i przesłanki ważności czynności, to jednak warunkują jej dokonanie w ten sposób, że czynność ta musi mieścić się w granicach dopuszczalnej swobody działalności gminy, wyznaczonej jej szczególnym charakterem i realizowanymi zadaniami publicznymi. Zgodność z takim kryterium nie podlega badaniu przy dokonywaniu czynności prawnej, ale może stanowić przedmiot postępowań nadzorczych w trybie określonym w rozdziale 10 Ustawy samorządowej. W odniesieniu do stwierdzenia nieważności czynności prawnej, naruszenie zasady interesu publicznego może mieć znaczenie jedynie wówczas, gdy jednocześnie stanowi ono działanie gminy sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Gmina nie ma bowiem „prywatnych" interesów, a jedynie „publiczne" interesy swoich mieszkańców, dlatego ich naruszenie – rozumiane jako sprzeczne z zasadami współżycia społecznego – może stanowić przesłankę stwierdzenia nieważności umowy, zgodnie z przepisami prawa cywilnego. Stwierdzenie nieważności czynności może również mieć miejsce w wypadku zaistnienia wad oświadczeń woli – zwłaszcza podstępu, pozorności czy wyzysku. Jakkolwiek czynność dotknięta taką wadą jest oczywiście dokonana także z naruszeniem zasady interesu czy użyteczności publicznej, to jednak podstawą stwierdzenia jej

nieważności będzie tylko ta wada, z którą kodeks cywilny łączy skutek nieważności. Natomiast naruszenie kryterium interesu czy użyteczności publicznej może być podstawą przypisania odpowiedzialności osób, które dokonały takiej czynności zgodnie z zasadami Ustawy o samorządzie gminnym czy Ustawy o pracownikach samorządowych[30].

Przyjęcie – w sferze czynności cywilnoprawnych – wynikającego z publicznego charakteru własności nieruchomości gminy takiego znaczenia i skutków kategorii interesu publicznego, pozostaje w zgodności z obowiązującą zasadą pewności oraz stabilności obrotu gospodarczego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że podmioty uczestniczące w nim muszą liczyć się z okolicznościami, w których może dojść do stwierdzenia nieważności czy bezskuteczności danej czynności. Wieloletnia praktyka oraz ugruntowane w tym względzie stanowisko piśmiennictwa i orzecznictwa pozwalają przyjąć, iż zarówno treść czynności przenoszącej własność nieruchomości, jak i przesłanki jej ważności i skuteczności są powszechnie znane. Wprowadzenie dodatkowych – nie dających się jednoznacznie sprecyzować kryteriów takich jak użyteczność czy interes publiczny – mogłoby prowadzić do licznych nieprawidłowości i nadużyć, zmierzających do unieważniania zawartych umów. To zaś pozostaje w całkowitej sprzeczności z obowiązującymi zasadami obrotu gospodarczego, w którym podstawowe znaczenie ma reguła *pacta sund servanda*.

Tak więc postanowienia art. 44 pkt 4 i 5 powołanej ustawy, traktowanego w piśmiennictwie jako katalog źródeł własności gminy, uznać wypada za zbędne i wprowadzające niepotrzebny zamęt. Czynności cywilnoprawne oraz działalność gospodarcza prowadzone przez gminę nie są bowiem źródłem własności, ale sposobem nabycia tego prawa, wynikającym z samej istoty podmiotowości prawnej gminy. Brak powołanych postanowień w treści art. 44 Ustawy samorządowej nie tylko nie stanowiłby przeszkody w podejmowaniu przez gminę działalności gospodarczej czy dokonywaniu czynności cywilnoprawnych, ale pozwoliłby uniknąć szeregu wątpliwości co do ich znaczenia oraz wywoływanych skutków. Niestety, analogiczne rozwiązania prawne znalazły miejsce w ustawach regulujących działalność samorządu powiatowego i wojewódzkiego, dodatkowo komplikując już i tak niełatwe zagadnienia własnościowe samorządu terytorialnego w Polsce.

[30] Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych – Dz. U. nr 27, poz. 124 ze zm.

SUMMARY

Provisions of Article 44 par. 4 and 5 of the Gmina Self-Government Law stipulate that the gmina (commune) can acquire the ownership of real property as part of its economic activities or by way of legal transactions. The legislator has thereby interpreted economic activity and legal transactions as separate sources of the gmina's acquisition of a title of landed property. It follows from the gmina's status as a legal person that it is established to conduct economic activities and legal transactions. However, in view of the fact that the gmina is the subject of public property established exclusively to perform tasks aimed at satisfying the collective needs of the local community, it was necessary to examine whether these circumstances affect the content of the gmina's legal transactions and economic activities that result in the acquisition of ownership. This paper analyses the relevant essential problems in respect of the legal grounds and the scope of the gmina's economic activity, special characteristics that distinguish its activities from other subjects (especially taking account of the criterion of public utility and interest) and the forms of activities. In the context of acquiring the title of real property in this way, the analysis leads to unequivocal conclusions. In the sphere of civil law transactions, the special, public duties of the gmina or such nature of real property ownership are immaterial. Both the essence of a transaction transferring real property ownership and the prerequisites of its validity and effectiveness are not subject to any significant modifications for that reason. The provisions of Article 44, par.4 and 5 of the law quoted above, which are treated in literature as the catalogue of the sources of the gmina's property, should thereby be regarded as redundant and causing unnecessary confusion.